

# Os Técnicos de Administração no Serviço Público

ALUÍSIO XAVIER MOREIRA

(“A world remade by technology demands technically competent public servants” — Mosher & Kingsley — “Public Personnel Administration”, New York and London, 1941, p. 3.)

1. O vocábulo técnico pode, usualmente, ser empregado em quatro acepções.

Num sentido mais rigoroso, êle é tomado para designar a pessoa que possui conhecimentos e qualificações pertinentes a um conjunto de atitudes e princípios a que se dá o nome de ciência (engenheiro, médico, etc.). Num sentido mais extenso, se refere àquelas pessoas hábeis no exercício de um conjunto amplo e organizado de conhecimentos profissionais — é o caso do advogado, do jornalista, do professor, etc. Pode também, num sentido objetivo, designar uma função do Governo, de caráter permanente, especializado e profissional, sem tomar em consideração a função particularmente executiva. Por fim, a palavra *técnico*, empregada num sentido restrito, serve para designar a pessoa hábil e proficiente em uma função especial da administração. (1)

Do que acima ficou exposto, deduz-se claramente que, na sua acepção mais restrita, a palavra técnico designa precisamente o técnico de administração que pode, assim, ser definido como a pessoa apta para o desempenho proficiente de uma função especial de administração.

2. Quais são, porém, as atribuições que, no exercício do cargo, correspondem ao Técnico de Administração?

Certo que, não possuindo o serviço público federal brasileiro um sistema de classificação de cargos à base dos deveres e responsabilidades, torna-se difícil, senão impossível mesmo, determinar com exatidão as atribuições exercidas pelos técnicos de administração. A consequência dessa falha do sistema brasileiro é que não há a menor uniformidade nos serviços desempenhados pelos vários integrantes da carreira, variando em gênero e grau de complexidade, conforme a Divisão ou Serviço em que estejam lotados. Dessa forma, trabalhando numa Divisão de Organização o técnico de administração freqüentemente é incumbido do estudo de projetos de organização ou reorganiza-

ção de órgãos administrativos, caso em que terá de realizar pesquisas, coletar dados e elementos necessários à execução daqueles serviços, dentro dos rígidos princípios científicos que modernamente informam a Administração Pública.

No setor da administração de pessoal, se o técnico de administração tem exercício na Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, terá de enfrentar os problemas próprios a êsse setor, como sejam. promover a seleção dos candidatos a cargos do serviço público, mediante o planejamento de concursos honestos e objetivos; desenvolver o aperfeiçoamento do pessoal já pertencente à organização, através de um treinamento sistemático e da realização de cursos, palestras, seminários, etc. Ainda neste setor, cabe-lhe examinar os casos de readaptação, promovendo o estudo dos pendores vocacionais e das causas determinantes do desajustamento funcional do indivíduo, a fim de que seja aproveitado, com maior proveito próprio e para o serviço público, em funções diversas daquelas próprias ao cargo para o qual foi selecionado.

Caso o técnico esteja lotado numa Divisão de Pessoal pode ser designado para estudar, propor e administrar planos de classificação e remuneração de cargos públicos; para fiscalizar e interpretar a aplicação dos dispositivos legais, ou, ainda, para estudar os problemas de psicologia do trabalho.

Já quando o técnico se defronta com problemas relacionados com orçamento, seus encargos assumem aspectos bem diferentes, pois conforme assinala Oscar Victorino Moreira, “terá de ponderar as repercussões econômicas e sociais das medidas que propõe, as reações, os interesses feridos, os planos sem base que condene, enfim, um número de questões que lhe exigem discernimento e visão, só requeridos dos mais altos administradores”. (2)

“Em relação ao material — é ainda Oscar Victorino Moreira quem diz — estará o técnico em face de problemas econômicos e técnicos, terá de colocar-se a par da evolução industrial, será levado a examinar o funcionamento dos serviços públicos a fim de normalizar a aplicação do material e ser obtido o mais eficiente resultado. São problemas de simplificação, de especificação, de

(1) DWIGHT WALDO citado por Paulo Poppe de Figueiredo in “Administração Geral”, R.S.P., abril de 1952, pág. 11.

(2) In O técnico de administração no serviço público civil brasileiro, (artigo), “Revista do Serviço Público”.

padronização, seguidos de outros de conservação e de recuperação, não sendo possível esquecer o que se relaciona com o abastecimento, as formas de aquisição e de controle". (3) Conforme se pode verificar, trata-se de assuntos os mais complexos e variados, desde os de caráter nitidamente técnicos, até os de ordem administrativa ou contábil.

Abstraindo-nos, todavia, do caso brasileiro, em que, devido à inexistência de um sistema de classificação de cargos com funções definidas, o técnico de administração executa as mais diversas tarefas, verificaremos que renomados tratadistas, ao tentarem caracterizar as atribuições que habitualmente lhes são cometidas, ressaltam a natureza predominantemente especializada que as caracteriza.

Na opinião de DWIGHT WALDO — citado por Paulo Poppe de Figueiredo — o técnico de administração não é um especialista em determinada atividade específica de Governo, mas sim um especialista do Governo, isto é, um "expert" em assuntos de administração geral ou institucional. (4)

Lucius Wilmerding e Leonard White, por sua vez, sustentam que o técnico de administração é um especialista na *arte de administrar*, resumindo-se suas atribuições em supervisionar, dirigir, coordenar e principalmente planejar, visando a melhor execução ou a política mais acertada de administração. (5)

3. As atividades de Governo podem ser classificadas em duas modalidades bem definidas: atividades-fins e atividades-meios.

As atividades-fins, também denominadas específicas ou funcionais são aquelas que dizem respeito às próprias finalidades administrativas, enquanto que as atividades-meios, também chamadas gerais, instrumentais ou institucionais, são, como o próprio nome indica, "meios" que o Governo utiliza para alcançar os seus "fins". São exemplos de atividades do primeiro grupo (fins) as referentes à ministração de ensino, à defesa interna e externa, à assistência social, ao controle e fomento da produção, ao desenvolvimento dos transportes, etc. Para executar tudo isso, isto é, para ministrar ensino, tratar de doentes, incentivar a produção, propiciar a assistência e previdência sociais, desenvolver as vias de comunicação, o Governo precisa montar e fazer funcionar uma organização apropriada, a fim de que haja constituição e delimitação de autoridade, definição de objetivos e métodos racionais de trabalho; precisa igualmente de pessoal, de material e de recursos financeiros. As atividades relacionadas com tais questões pertencem ao segundo grupo, ou seja, às atividades-meios.

(3) *Art. cit.*, "Revista do Serviço Público", novembro de 1951, pág. 20.

(4) PAULO POPPE DE FIGUEIREDO in *Administração Geral* (artigo), "Revista do Serviço Público", abril de 1952, pág. 10-11.

(5) *Apud* PAULO POPPE DE FIGUEIREDO, *artigo e revista citados*, pág. 11.

A grande maioria dos tratadistas de administração pública, com Willoughby à frente, sustenta que as atividades-meios devem ser cometidas a órgãos próprios, especializados, apresentando como justificativas, que tais atividades:

- 1) requerem técnica e conhecimentos especializados;
- 2) são semelhantes ou idênticas nos vários setores da administração;
- 3) pela sua multiplicidade, sobrecarregam, quando a seu cargo, os órgãos encarregados das atividades-fins, podendo até afetar o exercício destas últimas. (6)

Tal circunstância determinou a formação, nos Departamentos de Administração Geral, do tipo do D.A.S.P. e da "Civil Service Commission" dos Estados Unidos, de um corpo de "experts" em administração-geral ou institucional, dando origem a uma especialização *sui generis*: a do administrador, ou melhor, do técnico de administração. Na opinião de Poppe de Figueiredo, não se trata de um médico, de um engenheiro, de um contador ou oficial administrativo, mas sim de um "especialista em generalização", sendo de notar que o surgimento do técnico de administração, após a primeira guerra mundial, constituiu "um imperativo da democracia e da eficiência".

4. Fica, assim, evidenciada a importância e a necessidade da carreira de Técnico de Administração no serviço público moderno, mormente nos países em que existem órgãos de Administração-Geral, como é o caso do Brasil, do Canadá e dos Estados Unidos. Não resta dúvida também que os candidatos ao provimento dos cargos dessa carreira devem possuir elevado nível intelectual e passar pelo crivo de uma seleção rigorosa. E' o que se verifica entre nós, onde os candidatos à carreira de Técnico de Administração são submetidos a provas através das quais se apuram além de conhecimentos gerais sobre Economia, Direito Constitucional e Administrativo, Estatística, etc., conhecimentos especializados sobre Orçamento, Organização, Administração de Pessoal, Material, etc., culminando com uma prova pública de defesa de tese sobre assuntos da escolha do candidato, de acordo com a seção especializada por que optou, ao fazer a inscrição. Cumpre, aliás, salientar que a exigência de apresentação e defesa de tese apenas se verifica para o provimento dos cargos da carreira de Técnico de Administração, o que atesta a grande importância dada a essa carreira no serviço público federal.

Tratando-se de carreira para cujo provimento tanto se exige do candidato, nada mais natural que aos seus integrantes sejam proporcionadas equivalentes vantagens no que respeita a vencimentos e possibilidades de acesso. Tal porém não acontece, pelo menos entre nós. A carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P. começa na letra

(6) BEATRIZ MARQUES DE SOUZA, in *Administração Geral no Governo Brasileiro*, Imp. Nac., Rio, 1943, páginas 2-3.

J e termina na letra N, sendo de notar-se que nem a classe inicial nem a final são as mais elevadas do serviço público federal: pode-se citar várias carreiras com níveis superiores, entre as quais as de Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas, Diplomata, Atuário, Tecnologista Químico, etc., escalonadas, a primeira de J a O, e as seguintes de K a O.

Vê-se, pois, que a carreira de Técnico de Administração, que é básica no serviço público federal brasileiro, se encontra, quanto à retribuição financeira que proporciona a seus integrantes, em condição de inferioridade relativamente a outras, cujo ingresso não oferece iguais dificuldades e cujos encargos não se podem comparar com os que habitualmente são atribuídos aos técnicos de administração.

Além de mal remunerada, a carreira de Técnico de Administração se acha atualmente de tal forma estruturada que, sobre não oferecer atrativo aos candidatos ao provimento de seus cargos, constitui também desestímulo aos elementos que ora a integram. Sua situação, no momento, é a seguinte:

#### Classes

- N — 9 cargos; todos ocupados
- M — 10 cargos; todos ocupados
- L — 10 cargos; todos ocupados
- K — 10 cargos; 1 vago
- J — 9 cargos; todos ocupados interinamente.

Percebe-se, desde logo, que a estrutura nas condições acima briga com a boa técnica que recomenda o escalonamento em forma de pirâmide, a fim de possibilitar mais fácil acesso às classes superiores. Estruturada como se encontra, bem remotas são as possibilidades de acesso rápido aos ocupantes das classes inferiores, mormente tendo-se em vista tratar-se de carreira nova (sua criação data de 1940), cujos cargos, todos providos por meio de concurso, se encontram ocupados por funcionários na sua maioria moços ainda ou com pouco tempo de serviço público. Dessa forma, a carreira de Técnico de Administração não oferece, àqueles que a integram, incentivo algum, fato comprovado com a elevada taxa de "turnover" que apresenta. Desde sua criação até hoje, grande foi o número dos que desertaram da carreira, seja abandonando-a simplesmente (o que se verificou por duas vezes), seja por meio de transferências, em número de 15 e na seguinte ordem:

- 5 — para a carreira de Técnico de Administração do M.J.N.I.
- 5 — para a carreira de Oficial Administrativo
- 2 — para a carreira de Médico do Trabalho
- 2 — para a carreira de Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas
- 1 — para a carreira de Economista.

Cabe aqui uma observação: conforme se pode verificar, nem sempre as transferências foram feitas para carreiras melhor remuneradas, como no

caso da de Oficial Administrativo. Isto quer dizer que o funcionário preferiu uma carreira de nível final mais baixo, mas que lhe proporcionasse maiores possibilidades de acesso. Outra forma de evasão em busca de melhores condições financeiras imediatas, tem consistido na procura intensa e afiliva de comissões dentro ou fora do serviço público e até mesmo do país, por parte dos integrantes da carreira. Vários deles se encontram servindo em outras repartições, alguns no exercício de cargos de confiança ou de caráter eletivo e outros, ainda, a serviço de entidades internacionais como a ONU e a UNESCO, o que acarreta sério desfalque nos quadros de pessoal do órgão de Administração-Geral a que pertencem.

Para os elementos estranhos ao serviço público, a carreira não oferece também qualquer atrativo especial. Sabido que o provimento de seus cargos, em virtude de dispositivo da lei que a criou, se fez verticalmente, caso fôsse realizado no momento um concurso para a carreira, aconteceria o seguinte: o 1.º colocado seria nomeado para a classe K e os nove outros aprovados, na ordem de classificação, seriam nomeados para a inicial da carreira, ou seja, para a classe J.

Ora, convenhamos que, em se tratando de concurso que exige do indivíduo alto nível intelectual, além de defesa pública de tese, as vantagens atuais são irrisórias e, antes afugentam do que atraem os candidatos mais credenciados.

5. Essa a situação em que se encontra a carreira básica do serviço público federal brasileiro, justamente quando mais intensa e necessária se torna a existência de elementos especializados nos quadros da administração pública. Ainda agora o D.A.S.P. providencia a admissão, em caráter precário, de inúmeros assistentes de administração, visando preencher os claros existentes na sua lotação, provocados com a deserção de seus mais qualificados especialistas. Outra medida que reflete a carência de pessoal especializado em nosso órgão de Administração-Geral foi a criação de várias funções gratificadas de Assistente Técnico, numa última tentativa de atrair os elementos que se encontram afastados e de reter os que ainda lhe restam.

Acreditamos que a solução melhor e definitiva estaria numa reorganização da carreira de Técnico de Administração, em bases amplas. Uma simples elevação do padrão final de N para O não seria, a nosso ver, a solução mais conveniente e sim paliativo de emergência, do qual resultaria uma promoção automática, sem remover, contudo, dificuldades futuras, uma vez que as possibilidades de acesso permaneceriam reduzidas e estacionárias.

Parece-nos que a primeira providência a ser tomada consistiria na alteração de critério de provimento adotado para essa carreira, justamente o principal causador da precária situação atual. O provimento em sentido vertical, apesar de oferecer a vantagem de atrair candidatos altamente

qualificados, confiantes em alcançar uma boa classificação, mediante a qual obtêm nomeação para os cargos finais da carreira, tem o grave inconveniente de acarretar o preenchimento rápido dos postos superiores, dificultando, dessa forma, o processamento normal das promoções, além de reduzir, gradativamente, o interesse dos candidatos, à medida que os cargos mais elevados vão sendo preenchidos.

A solução acertada seria, na nossa opinião, a seguinte: uma parte dos novos cargos criados com a reorganização, iria sendo provida, aos poucos, através de concursos e a outra parte seria reservada para o preenchimento mediante promoções. Exemplifiquemos: suponhamos que na reorganização fôssem criados 4 cargos O; 6 cargos N, 8 cargos M, 10 cargos L, 12 cargos K e 14 cargos J. Seriam reservados para provimento por

meio de concursos, 2 cargos O, 3 cargos N, 4 cargos M, 5 cargos L, 6 cargos K e 7 cargos J. Quando da realização do primeiro concurso para a carreira, as instruções determinariam o número de cargos que poderiam ser providos, a saber, 1 em O, 1 em N, 1 em M, 2 em L e assim por diante. Acreditamos que com essa medida, a carreira de Técnico de Administração continuaria despertando o interesse de elementos qualificados, estranhos ao serviço público e, por outro lado, conservaria o estímulo daqueles que já ocupam seus cargos.

Aqui fica a sugestão. Nosso intuito ao escrever êste trabalho foi, não o de criticar sem propósito, mas de contribuir para o solucionamento de uma situação que julgamos anormal e que requer uma providência remediadora para o próprio bem do serviço público.